Deutscher Bundestag **Drucksache 18/838**

18. Wahlperiode 18.03.2014

Gesetzentwurf

der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines … Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 39, 44, 45a, 93)

A. Problem

Im parlamentarischen Regierungssystem überwacht in erster Linie nicht die Mehrheit die Regierung, sondern diese Aufgabe wird vorwiegend von der Opposition wahrgenommen (BVerfGE 49, 70). Die Wahrnehmung wichtiger im Grundgesetz (GG) geregelter Minderheitsrechte – wie die verpflichtende Einrichtung eines Untersuchungsausschusses oder die Erhebung einer abstrakten Normenkontrolle – ist jedoch an bestimmte Quoren gebunden, welche die Opposition unter einer von den beiden stärksten Fraktionen im Bundestag getragenen Regierungskoalition (im Folgenden: Großen Koalition) typischerweise nicht erreicht. Sie kann daher ihre Aufgabe als parlamentarische Kontrollinstanz der Bundesregierung nicht wirksam wahrnehmen, wenn sie vom guten Willen der Regierungsfraktionen abhängig ist. Dies ist verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar und war so vom Verfassungsgeber auch nicht vorgesehen.

B. Lösung

Der vorliegende Gesetzentwurf passt die Quoren wesentlicher, im Grundgesetz geregelter Rechte der parlamentarischen Minderheit an die Bedingungen einer Großen Koalition an – Minderheitsrechte, die in einfachen Gesetzen und der Geschäftsordnung geregelt sind, werden in gesonderten Gesetzen und Anträgen angepasst. Dabei können die Minderheitsrechte nunmehr nicht nur von einem Viertel bzw. einem Drittel der Mitglieder des Bundestages, sondern auch von der Gesamtheit der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen, ausgeübt werden.

C. Alternativen

Eine entsprechende Regelung in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages oder im einfachen Gesetz brächte nicht das gleiche Maß an Rechtssicherheit und -verbindlichkeit.

D. Kosten

Keine.

Entwurf eines … Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 39, 44, 45a, 93)

Vom …

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1

Änderung des Grundgesetzes

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 in der im Bundesgesetzblatt III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch das Gesetz vom … (BGBl. I S. ...), wird wie folgt geändert:

1. In Artikel 23 Absatz 1a Satz 2 werden nach dem Wort „Mitglieder“ die Wörter „oder der Gesamtheit der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen,“ eingefügt.
2. In Artikel 39 Absatz 3 Satz 3 werden nach dem Wort „Mitglieder,“ die Wörter „die Gesamtheit der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen,“ eingefügt.
3. In Artikel 44 Absatz 1 Satz 1 werden nach dem Wort „Mitglieder“ die Wörter „oder der Gesamtheit der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen,“ eingefügt.
4. In Artikel 45a Absatz 2 Satz 2 werden nach dem Wort „Mitglieder“ die Wörter „oder der Gesamtheit der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen,“ eingefügt.
5. Artikel 93 Absatz 1 Nummer 2 wird wie folgt gefasst:

   „2. bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die förmliche und sachliche Vereinbarkeit von Bundesrecht oder Landesrecht mit diesem Grundgesetze oder die Vereinbarkeit von Landesrecht mit sonstigem Bundesrechte auf Antrag der Bundesregierung, einer Landesregierung, eines Viertels der Mitglieder des Bundestages oder der Gesamtheit der Fraktionen des Bundestages, die nicht die Bundesregierung tragen;“.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt an dem Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 18. März 2014

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Das Mehrheitsprinzip gehört zu den fundamentalen Prinzipien der parlamentarischen Demokratie (BVerfGE 1, 299, BVerfGE 29, 154). Der Mehrheitsherrschaft sind jedoch verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu ausgeführt, dass „alle Staatsgewalt um des Schutzes der Würde und Freiheit aller und der sozialen Gerechtigkeit gegenüber allen anvertraut ist, mithin stets am Wohl aller Bürger ausgerichtet zu sein hat. Und nur wenn die Mehrheit aus einem freien, offenen, regelmäßig zu erneuernden Meinungsbildungsprozeß und Willensbildungsprozeß, an dem grundsätzlich alle wahlmündigen Bürger zu gleichen Rechten teilhaben können, hervorgegangen ist, wenn sie bei ihren Entscheidungen das – je und je zu bestimmende – Gemeinwohl im Auge hat, insbesondere auch die Rechte der Minderheit beachtet und ihre Interessen mitberücksichtigt, ihr zumal nicht die rechtliche Chance nimmt oder verkürzt, zur Mehrheit von morgen zu werden, kann die Entscheidung der Mehrheit bei Ausübung von Staatsgewalt als Wille der Gesamtheit gelten und nach der Idee der freien Selbstbestimmung aller Bürger Verpflichtungskraft für alle entfalten“ (BVerfGE 44, 125, vgl. auch BVerfGE 5, 85). Ohne wirksame Einflussmöglichkeiten der Minderheit auf den Meinungs- und Willensbildungsprozess, kann schwerlich eine Akzeptanz für die Mehrheitsentscheidung hergestellt, ohne wirksamen Minderheitenschutz kann das Mehrheitsprinzip nicht länger aus den Prinzipien der demokratischen Freiheit und Gleichheit abgeleitet werden. Minderheitenschutz ist somit unabdingbares Korrelat zum Mehrheitsprinzip (Hofmann/Dreier, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 5, S. 197, Schneider, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 35, S. 1063).

Das Gebot, parlamentarische Minderheiten zu schützen, sowie das Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung der Opposition wurzeln im demokratischen Prinzip. Sie zählen gar zu den grundlegenden Prinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Der Minderheit ist zu ermöglichen, ihren Standpunkt in den Willensbildungsprozess des Parlaments einzubringen (BVerfGE 2, 1, BVerfGE 70, 324). Konstitutive Aufgabe der parlamentarischen Opposition in einer lebendigen parlamentarischen Demokratie ist es, die Regierungstätigkeit zu kontrollieren, zu kritisieren, Alternativen zu entwickeln und aufzuzeigen und dadurch einen politischen Machtwechsel herbeizuführen (vgl. allgemein zur parlamentarischen Opposition: Schneider, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 35).

Im Gegensatz zu früheren Verfassungsepochen stehen heutzutage nicht mehr wie in der klassischen Lehre Parlament und Regierung einander gegenüber, sondern die Grenze verläuft quer durch das Plenum: Regierung und die sie unterstützende Parlamentsmehrheit bilden gegenüber der Opposition politisch eine Einheit (BVerfGE 102, 224). Im parlamentarischen Regierungssystem überwacht daher in erster Linie nicht die Mehrheit die Regierung, sondern diese Aufgabe wird vorwiegend von der Opposition wahrgenommen (BVerfGE 49, 70, vgl. auch Birk, Gleichheit im Parlament, NJW 1988, 2521; Poscher, Die Opposition als Rechtsbegriff, AöR 122, 444; Kloepfer, Verfassungsrecht, Band I, § 7, Rn. 46). Diese kann jedoch ihre Aufgabe als parlamentarische Kontrollinstanz der Bundesregierung unter den Bedingungen einer Großen Koalition, die über mehr als drei Viertel der Stimmen verfügt, nicht wirksam wahrnehmen (vgl. Strohmeier, Große Koalitionen in Deutschland und Österreich, ZPol 1/09, der von einer faktisch eingeschränkten Kontrolle spricht). Die Ausübung wichtiger im Grundgesetz geregelter Minderheitsrechte ist an bestimmte Quoren gebunden, welche die kleine Opposition im Falle der Bildung einer Großen Koalition typischerweise nicht erreicht. So sind die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, die Erhebung einer abstrakten Normenkontrolle und die Subsidiaritätsklage nur mit einem Viertel der Abgeordneten durchsetzbar. Für die verpflichtende Einberufung einer Sitzung des Bundestages bedarf es sogar ein Drittel der Mitglieder des Bundestages. Auch wichtige im einfachen Gesetz und in der Geschäftsordnung geregelte Minderheitsrechte, wie die Einrichtung einer Enquête-Kommission, öffentliche Anhörungen und Mitwirkungsrechte im Rahmen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), setzen das Erreichen bestimmter Quoren voraus. Wenn aber wesentliche Kontrollinstrumente und Einflussnahmemöglichkeiten wegfallen, wird die sowieso stets gegebene strukturelle Schwäche der Opposition – durch die Exekutivlastigkeit der Rechtssetzung, den fehlenden Zugriff auf die Ministerialbürokratie, den Informations- und Kenntnisvorsprung der Regierung, den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung etc. – unter einer Großen Koalition noch verstärkt. Der Opposition bleiben im Wesentlichen nur die Beantragung Aktueller Stunden und das parlamentarische Fragerecht.

Dies ist verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar. Den Oppositionsfraktionen als dem Gegenspieler der Regierungsmehrheit muss die Befugnis zur Geltendmachung der Rechte des Deutschen Bundestags auch dann erhalten bleiben, wenn dieser seine Rechte, insbesondere im Verhältnis zu der von ihm getragenen Bundesregierung, nicht wahrnehmen will (BVerfGE 123, 267). Kontrollrechte sind der Opposition nicht nur in ihrem eigenen Interesse, sondern in erster Linie im Interesse des demokratischen Staates in die Hand gegeben (BVerfGE 49, 70, vgl. auch Ridder, In Sachen Opposition: Adolf Arndt und das Bundesverfassungsgericht, in: Festschrift für Adolf Arndt, S. 323 ff, für den das Vorhandensein und die Aktionsfähigkeit von Opposition ausschlaggebendes Kriterium für den demokratischen Gehalt parlamentarischer Regierungsformen sind). Andernfalls besteht die Gefahr, dass die verfassungsrechtlich in Artikel 20 Absatz 2 GG angelegte Grundentscheidung für eine effektive gegenseitige Kontrolle einzelner Verfassungsorgane beeinträchtigt wird (vgl. Huber, in: Isensee/Kirchhoff, Hdb. StaatsR III, § 47, Rn. 71). Die Koalitionsfraktionen setzen die Kontrollrechte typischerweise nicht gegen die von ihnen getragene Bundesregierung ein (vgl. Strohmeier, Große Koalitionen in Deutschland und Österreich, ZPol 1/09; Poscher, Die Opposition als Rechtsbegriff, AöR 122, 444).

Die Schieflage der Machtbilanz wird noch weiter dadurch verstärkt, dass die Große Koalition typischerweise über eine Zwei-Drittel-Mehrheit verfügt und somit das Grundgesetz ändern und weitere Kompetenzen auf die EU übertragen kann. Wenn der Regierung bei einem Vorhaben das Grundgesetz im Weg steht, kann sie es also einfach ändern. Auch das gefährdet die Gewaltenteilung (vgl. Di Fabio, Streit im Flüsterton, Der Spiegel, 21.10.2013). Bei Großen Koalitionen wird zudem die sowieso schon bestehende Exekutivlastigkeit des Parlaments verstärkt. Gleichzeitig ist zu befürchten, dass sich die politische Willensbildung noch mehr vom Parlament auf die Parteigremien verlagert (Hans-Jürgen Papier, Interview Deutschlandradio Kultur v. 12.10.2013; Prof Degenhart, Neue Osnabrücker Zeitung v. 01.10.2013). Auch wird eine lebendige Debattenkultur verhindert. Nach einem kurzen Schlagabtausch zwischen Regierungsfraktionen und Opposition unterhält sich die Große Koalition weitestgehend mit sich selbst. Ein demokratisches Ringen um die bessere Politik findet nicht statt (vgl. Schnell, Selbstgespräch, Der Spiegel, 20.01.2014). Hinzu kommt, dass nicht einmal mehr alle Abgeordneten der eigenen Regierungsfraktionen überzeugt werden müssen, weil die Überzahl so überwältigend ist (Di Fabio, Streit im Flüsterton, Der Spiegel, 21.10.2013; Strohmeier, Große Koalitionen in Deutschland und Österreich, ZPol 1/09). Damit kann die Übermacht der Koalition zu Legitimationsproblemen des Bundestages und damit einhergehend zu einer Zunahme der Politikverdrossenheit und zu einem Absinken der Wahlbeteiligung führen (Steffani in: Schneider/Zeh, § 49, S. 1353; Hans-Jürgen Papier, Interview Deutschlandradio Kultur v. 12.10.2013). Auch wenn eine große Mehrheit der Wähler die Parteien einer Großen Koalition gewählt haben, heißt das nicht, dass sie auch eine Große Koalition und deren Politik wollte. Große Koalition bedeutet auch große Kompromisse (vgl. Strohmeier, Große Koalitionen in Deutschland und Österreich, ZPol 1/09). Wenn hierüber – im Parlament und vor Gericht – nicht umfassend gestritten werden kann, gefährdet dies die Demokratie.

Das aus dem Gewaltenteilungs- und Demokratieprinzip fließende verfassungsrechtliche Gebot für eine effektive parlamentarische Opposition (Huber, in: HStR III 3, § 47, Rn. 70 ff.; Cancik, Wirkungsmöglichkeiten parlamentarischer Opposition im Falle einer qualifizierten Großen Koalition, NVwZ 2014, 18) ist unter den Bedingungen einer Großen Koalition, die über drei Viertel der Sitze verfügt, nicht ausreichend gewährleistet (vgl. auch Roßner, Minderheitenrechte im Bundestag: Opposition in Zeiten der Großen Koalition, in: LTO, 31.10.2013). Dabei müsste eigentlich der Grundsatz gelten: je größer die Mehrheit, desto stärker ihre Kontrolle (Prof. Preuß, Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung zur Stärkung der Oppositionsrechte, 16 – G – 13/5).

Vorgeschlagen wird daher eine zusätzliche quorenunabhängige Regelung für die Geltendmachung wesentlicher, im Grundgesetz geregelter Rechte der parlamentarischen Minderheit. Minderheitsrechte, die in einfachen Gesetzen und der Geschäftsordnung geregelt sind, werden in gesonderten Gesetzen und Anträgen angepasst. Die Minderheitsrechte sollen nicht mehr nur von einem bestimmten Quorum abhängig sein, das erreicht werden muss, um diese Rechte geltend machen zu können; sie werden nunmehr auch der Gesamtheit der Fraktionen zugestanden, die nicht die Bundesregierung tragen. Dieser Vorschlag berücksichtigt, dass die parlamentarische Opposition nicht homogen ist; eine Wahrnehmung der o. g. Rechte setzt aber deren einheitliches Agieren voraus. Damit wird eine richtige Austarierung zwischen Minderheitsrechten einerseits und demokratischem Mehrheitsprinzip, Gleichheit der Abgeordneten und Funktionsfähigkeit des Parlaments bzw. Bundesverfassungsgerichts andererseits erreicht.

Das Parlament hat hier einen weiten Gestaltungsspielraum. Bei den im vorliegenden Gesetzentwurf geregelten Rechten handelt es sich um klassische Oppositionsinstrumente und wesentliche Rechte, eine Einschränkung des Mehrheitsprinzips ist daher eher hinzunehmen. Dass es sich nicht um zwingende, von der Verfassung vorgegebene Quoren handelt, zeigt schon der Umstand, dass der verfassungsgebende Gesetzgeber Quoren in der Vergangenheit abgesenkt hat (Bundestagsdrucksache 16/8488) und dass das Bundesverfassungsgericht die Einführung eines Minderheitenquorums von ¼ für die Subsidiaritätsklage als unbedenklich erachtet hat (BVerfGE 123, 267). Auch in der Literatur wird die Möglichkeit einer Herabsetzung der Quoren nicht in Frage gestellt (vgl. für die Einberufung des Bundestages: Ritzel, Bücker, Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, § 21 GO-BT). Der Verfassungsgeber dürfte eine so kleine Opposition auch nicht vorhergesehen haben (vgl. Di Fabio, Streit im Flüsterton, Der Spiegel, 21.10.2013). Vor diesem Hintergrund ist nicht ersichtlich, warum nicht auch mit einem geringeren Quorum vom Mehrheitsprinzip abgewichen werden kann.

Eine missbräuchliche Ausübung ist schon deshalb nicht besonders wahrscheinlich, weil sowohl das Betreiben eines Untersuchungsausschusses, als auch die Erhebung einer Subsidiaritäts- oder Normenkontrollklage gerade für eine kleine Opposition überaus arbeitsintensiv bzw. kostspielig ist. Hinzu kommt, dass sich die Opposition für eine missbräuchliche Verwendung bei der nächsten Wahl politisch dafür verantworten müsste. Dessen ungeachtet wird durch die Formulierung „Gesamtheit der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen“ sichergestellt, dass die Ausübung des Minderheitsrechts nicht missbräuchlich geschieht.

Der Bundestag hat in der 16. Wahlperiode für die Einführung der Subsidiaritätsklage und die Herabsetzung des Quorums bei der abstrakten Normenkontrolle eine entsprechende Änderung des Grundgesetzes vorgenommen. Dies wurde fraktionsübergreifend für erforderlich gehalten, Alternativen wurden nicht gesehen. Eine einfachgesetzliche Regelung hätte nach damaliger Auffassung schon wegen der Modifizierung des Mehrheitsprinzips nicht ausgereicht (Drs. 16/8488, S. 1 f., 16/8912, S. 4 f., 16/8924). Es kann offen bleiben, ob eine Änderung des Grundgesetzes zwingend erforderlich ist. Sie ist jedenfalls im Interesse der Rechtssicherheit und -verbindlichkeit vorzuziehen. Eine bloße Änderung der Geschäftsordnung des Bundestages oder des einfachen Gesetzes würde nicht das gleiche Maß an Sicherheit schaffen. So wäre die Selbstverpflichtung des Bundestages, auf Antrag der Gesamtheit der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen, einen Untersuchungsausschuss gemäß Artikel 44 Absatz 1 GG einzusetzen, im Organstreitverfahren nur einklagbar, wenn sie darlegen könnte, dass ihr verfassungsrechtliche Status die ihr durch die Geschäftsordnung eingeräumte Befugnis mit umfasst (BVerfGE 87, 207) – was angesichts des Wortlautes des Artikels 44 Absatz 1 GG mit einer gewissen Rechtsunsicherheit verbunden ist. Eine solche Rechtsunsicherheit bestünde auch bei einer entsprechenden Änderung des Gesetzes zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (PUAG). Auch auf die Verletzung eines einfachen Gesetzes können sich Antragsteller im Organstreit nur stützen, soweit das Gesetz unmittelbar aus der Verfassung selbst folgende Rechte und Pflichten widerspiegelt (BVerfGE 131, 152). Bei einer Ergänzung des § 76 BVerfGG um ein Antragsrecht für die Gesamtheit der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen, hingen die Erfolgsaussichten einer abstrakten Normenkontrolle davon ab, ob das Bundesverfassungsgericht eine solche Ergänzung für von Artikel 93 Absatz 3 GG mitumfasst hält.

Zur Stärkung der Rechte der parlamentarischen Opposition sind – über die Vorschläge in diesem Gesetzentwurf hinaus – weitergehende Anpassungen zu erwägen. Der Gesetzentwurf macht einen bedeutsamen Schritt dahin, die besondere Rolle der Opposition im Grundgesetz ausdrücklich anzuerkennen und wird fortzusetzen sein. Er beschränkt sich auf die für die Opposition unerlässliche Anpassung aufgrund der besonderen Mehrheitsverhältnisse einer Großen Koalition. Anzuknüpfen wäre bei weitergehenden Änderungen an die in der Gemeinsamen Verfassungskommission diskutierten Vorschläge (vgl. hierzu Bundestagsdrucksache 12/6000).

B. Besonderer Teil

Zu Nummer 1 (Änderung des Artikels 23 GG)

Im Interesse eines effektiven Minderheitenschutzes ist der Bundestag künftig nicht mehr nur auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder verpflichtet, eine Subsidiaritätsklage zu erheben. Eine Verpflichtung be-

steht vielmehr auch dann, wenn die Gesamtheit der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen, einen entsprechenden Antrag stellt.

„Sinn und Zweck der Klagepflicht des Deutschen Bundestags liegen darin, der Parlamentsminderheit die Befugnis zur Geltendmachung der Rechte des Deutschen Bundestags auch dann zu erhalten, wenn dieser seine Rechte, insbesondere im Verhältnis zu der von ihm getragenen Bundesregierung, nicht wahrnehmen will. Den Oppositionsfraktionen und damit der organisierten parlamentarischen Minderheit als dem Gegenspieler der Regierungsmehrheit soll der Rechtsweg zum EuGH eröffnet werden, um die tatsächliche Geltendmachung der dem Parlament im europäischen Integrationsgefüge vorbehaltenen Rechte zu ermöglichen“ (BVerfGE 123, 267). Die tatsächliche Geltendmachung ist aber unter den Bedingungen einer Großen Koalition, die über drei Viertel der Stimmen verfügt, ohne die Einführung eines Antragsrechts für die Gesamtheit der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen, nicht ohne weiteres möglich.

Die Missbrauchsgefahr, die allein schon angesichts des Arbeitsaufwandes und der für eine Klage anfallenden Kosten recht unwahrscheinlich ist, wird dadurch gemindert, dass die Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen, nur gemeinsam den Bundestag zur Erhebung einer Subsidiaritätsklage verpflichten können.

Zu Nummer 2 (Änderung des Artikels 39 GG)

Im Interesse eines effektiven Minderheitenschutzes ist der Präsident des Bundestages künftig nicht mehr nur auf Verlangen eines Drittels seiner Mitglieder verpflichtet, den Bundestag einzuberufen. Eine Verpflichtung besteht vielmehr auch dann, wenn die Gesamtheit der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen, dies verlangt.

Das Selbstversammlungsrecht ist eine essentielle Errungenschaft des modernen Parlamentarismus. Davor war es Sache des Monarchen, das Parlament einzuberufen. Die Opposition konnte bisher Sondersitzungen zu wichtigen, tagesaktuellen Anliegen – wie der Inbetriebnahme eines Kraftwerks, der Entlassung von Ministern, dem Jugoslawienkrieg oder dem Polizeieinsatz in Bad Kleinen – durchsetzen. Dies sollte ihr auch unter einer Großen Koalition möglich sein.

Die Missbrauchsgefahr, die allein schon angesichts der Anwesenheitspflicht und der für eine außer der Reihe stattfindende Plenarsitzung anfallenden Kosten recht unwahrscheinlich ist, wird dadurch gemindert, dass die Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen, nur gemeinsam die Einberufung des Bundestages durchsetzen können.

Zu Nummer 3 (Änderung des Artikels 44 GG)

Im Interesse eines effektiven Minderheitenschutzes wird der Bundestag verpflichtet, künftig nicht mehr nur auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder einen Untersuchungsausschuss einzusetzen. Eine Verpflichtung besteht vielmehr auch dann, wenn die Gesamtheit der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen, einen solchen Antrag stellt.

Das Untersuchungsrecht gehört zu den ältesten und wichtigsten Rechten des Parlaments (BVerfGE 124, 78). „Untersuchungsverfahren haben in der parlamentarischen Demokratie eine wichtige Aufgabe zu erfüllen. Durch sie erhalten die Parlamente die Möglichkeit, unabhängig von Regierung, Behörden und Gerichten mit hoheitlichen Mitteln, wie sie sonst nur Gerichten und besonderen Behörden zur Verfügung stehen, selbständig die Sachverhalte zu prüfen, die sie in Erfüllung ihres Verfassungsauftrags als Vertretung des Volkes für aufklärungsbedürftig halten.[…] Das Schwergewicht der Untersuchungen liegt naturgemäß in der parlamentarischen Kontrolle von Regierung und Verwaltung […]. Gerade solcher Kontrolle kommt im Rahmen der Gewaltenteilung besonderes Gewicht zu […]. Im parlamentarischen Regierungssystem überwacht […] in erster Linie nicht die Mehrheit die Regierung, sondern diese Aufgabe wird vorwiegend von der Opposition – und damit in der Regel von einer Minderheit – wahrgenommen. Das durch die Verfassung garantierte Recht der Minderheit auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses darf, soll vor diesem Hintergrund die parlamentarische Kontrolle ihren Sinn noch erfüllen können, nicht angetastet werden.“ (BVerfGE 49, 70)

Eine missbräuchliche Ausübung ist schon deshalb unwahrscheinlich, weil das Betreiben eines Untersuchungsausschusses sehr aufwändig ist. Es ist nicht zu erwarten, dass es unter einer Großen Koalition zu mehr Untersuchungsausschüssen als sonst kommen wird. Außerdem wird die Funktionsfähigkeit des Par-

laments und der Regierung durch andere Schutzmechanismen – von der Zulässigkeit eines Untersuchungsgegenstandes bis zum Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung – hinreichend geschützt. Die Missbrauchsgefahr wird schließlich dadurch gemindert, dass die Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen, nur gemeinsam den Bundestag zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses verpflichten können.

Zu Nummer 4 (Änderung des Artikels 45a GG)

Im Interesse eines effektiven Minderheitenschutzes wird auch der Ausschuss für Verteidigung künftig nicht mehr nur auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder verpflichtet, eine Angelegenheit zum Gegenstand seiner Untersuchung zu machen. Eine Verpflichtung besteht vielmehr auch dann, wenn die Gesamtheit der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen, einen entsprechenden Antrag stellt.

Zu Nummer 5 (Änderung des Artikels 93 GG)

Im Interesse eines effektiven Minderheitenschutzes entscheidet das Bundesverfassungsgericht künftig nicht mehr nur über abstrakte Normenkontrollen aus der Mitte des Bundestages auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder. Es entscheidet auch, wenn die Gesamtheit der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen, einen entsprechenden Antrag stellt.

Das Bundesverfassungsgericht kann seine Aufgabe und Rolle als Hüter der Verfassung bei der abstrakten Normenkontrolle nur auf Antrag wahrnehmen. Dem Wesen nach handelt es sich um ein Verfahren zum Schutze des Grundgesetzes (vgl. hierzu BVerfGE 1, 396, 407; 20, 56, 95). Ausgangspunkt von bedeutsamen Verfahren bildeten in der Vergangenheit in der Regel konkrete politische Konflikte (vgl. auch Dimroth, ZRP 2006, 50).

Die abstrakte Normenkontrolle stellt in der Staatspraxis ein wichtiges Kontrollinstrument der Opposition dar. Die bisherige Antragsberechtigung eines Viertels der Mitglieder des Bundestages soll angesichts der parteipolitischen Homogenität von Regierung und diese tragender Parlamentsmehrheit die Effektivität der Normenkontrolle sichern und enthält damit als Oppositionsrecht ein Element des Minderheitenschutzes (Dimroth, ZRP 2006, 50f. mit weiteren Nachweisen; vgl. auch BVerfGE 68, 346; Haberland, Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Opposition nach dem Grundgesetz. S. 118; Ridder, In Sachen Opposition: Adolf Arndt und das Bundesverfassungsgericht, in: Festschrift für Adolf Arndt, S. 323 ff) Im Falle einer von über drei Vierteln der Mitglieder des Bundestages getragenen Regierungskoalition ist diese Effektivität offensichtlich nicht gewährleistet.

Der abstrakten Normenkontrolle drohte hierdurch – nach dem Wortlaut der geltenden gesetzlichen Normen – ein weitgehender Bedeutungsverlust mit der nicht hinnehmbaren Folge, dass einige Gesetze der Kontrolle des Bundesverfassungsgerichts ggf. sogar schlechthin entzogen wären (vgl. Martin Morlok, Das Parlament – Nr. 42/43 – 14. Oktober 2013, S. 2). Die parlamentarische Opposition würde unter den Bedingungen der beschriebenen Großen Koalition nicht über das für den Antrag nach dem Wortlaut der Normen erforderliche Quorum verfügen. Die antragberechtigte Bundesregierung wird aber ebenso wenig wie die Landesregierungen, deren Koalition im Land von den zugleich an der Regierungskoalition im Bund beteiligten Parteien (mit-)gebildet wird, an einer Prüfung der Vereinbarkeit der Bundesgesetze mit dem Grundgesetz ein Interesse haben.

Der Bundestag hat bisher bei einer beabsichtigten Absenkung des grundgesetzlich ausdrücklich vorgesehenen Quorums den Wortlaut des Grundgesetzes angepasst (vgl. Bundestagdrucksache 16/8488, S.4). Ob dies zwingend in jedem Fall erforderlich ist, ist nicht abschließend geklärt.

Eine erweiternde Auslegung des Kreises der Antragsberechtigten nach Artikel 93 Absatz 1 Nrummer 2 GG kommt nach seiner Rechtsprechung für das Bundesverfassungsgericht selbst nicht in Betracht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20.12.1966 – 1 BvF 2/65 in: NJW 1967, 244; BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 1984 – 2 BvF 2/84 –, BVerfGE 68, 346). Ob es sich bei der vorliegenden Anpassung überhaupt um eine Erweiterung des Kreises der Antragsberechtigten handelt, kann hier dahinstehen. Das Bundesverfassungsgericht hat die Frage der Möglichkeit der Erweiterung des Kreises der Antragsberechtigten für den Bundesgesetzgeber bislang soweit ersichtlich jedenfalls nicht abschließend verneint.

Gemäß Artikel 93 Absatz 3 GG wird das Bundesverfassungsgericht „ferner in den ihm sonst durch Bundesgesetz zugewiesenen Fällen tätig“. Im Zusammenhang mit der unstreitigen Feststellung, dass Artikel 93

Absatz 1 Nummer 2 GG jedenfalls nach den Vorstellungen des Parlamentarischen Rates (hierzu Nachweise bei Dimroth, ZRP 2006, 50) und unter Berücksichtigung der dargestellten bisherigen Staatspraxis auch ein Oppositionsrecht gewährt, erscheint eine einfachgesetzliche Änderung zwar nicht ausgeschlossen, eine Änderung des Grundgesetzes schafft aber in jedem Fall ein größeres Maß an Rechtssicherheit.

Eine missbräuchliche Ausübung ist schon deshalb unwahrscheinlich, weil eine abstrakte Normenkontrolle aufwändig und kostspielig ist. Dessen ungeachtet wird durch die Regelung, dass die Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen, nur gemeinsam eine abstrakte Normenkontrolle erheben können, verhindert, dass das Bundesverfassungsgericht mit Normenkontrollanträgen überhäuft und in seiner Funktionsfähigkeit beeinträchtigt wird. Bei den Oppositionsfraktionen handelt es sich auch nicht um einen beliebigen, sondern um einen größeren Teil des Bundestages, der sich dieses Kontrollinstruments bedienen können sollte (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 1984 – 2 BvF 2/84 –, BVerfGE 68, 346).

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333